联 合 国 S/2018/1006



# 安全理事会

Distr.: General
12 November 2018
Chinese
Original: English

## 萨赫勒五国集团联合部队

### 秘书长的报告

## 一. 导言

1. 安全理事会 2017 年 12 月 8 日第 2391(2017)号决议欢迎在萨赫勒五国集团联合部队启动运作方面取得进展。安理会请我与萨赫勒五国集团国家(布基纳法索、乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔)和非洲联盟密切协调，报告联合部队的活动，重点是：联合部队的启动运作情况；国际支助情况；落实联合国、欧洲联盟和萨赫勒五国集团国家之间达成的技术协定情况；联合部队遇到的挑战；萨赫勒五国集团国家执行人权和国际人道主义法合规框架和关于联合国向非联合国的安全部队提供支持的人权尽职政策的情况。

## 二. 联合部队的启动运作

2. 在本报告所述期间，根据第 2391(2017)号决议，萨赫勒五国集团国家在其国际伙伴的支持下，继续努力使联合部队全面投入运作。然而，在重要装备和培训不足的情况下，获得全面行动能力的最后期限不得不推迟两次，新的时间表尚未确定。6 月 29 日，在马里塞瓦雷的联合部队总部遭到致命恐怖主义袭击，这对旨在加速联合部队全面投入运作的努力造成了重大打击，并导致其行动暂时停止。袭击发生后，联合部队的新领导层开展了一系列评估，以确定联合部队的战略和地理方向，从而决定恢复行动后的行动范围、地点和时间表。

3. 在重要的政治事态发展中，马里于 2018 年 8 月和平举行了总统选举、毛里塔尼亚于 9 月和平举行了立法、区和市政选举，是加强该区域民主体制的关键步骤。易卜拉欣 •布巴卡尔 •凯塔再次当选马里总统和 10 月 15 日签署《和平契约》，为重振马里和平进程和加速执行《马里和平与和解协议》以及政府和签署协议的武装团体 3 月 22 日商定的路线图提供了一个机会。加紧努力恢复和扩大马里的国家权威、促进和解和民族团结，并进行关键的体制改革，包括安全部门和权力下放改革，将有助于找到解决萨赫勒地区不稳定根源的持久政治解决办法。然而，在利普塔科-古尔马地区，治理方面的重大缺陷和国家权威的有限存在继续削弱

18-18624 (C) 121118 121118





民众对其代表的信任，并妨碍基本社会服务的提供。萨赫勒地区的人道主义局势依然严峻，并且由于日益不安全和气候变化的影响而继续恶化。

4. 过去 6 个月来，布基纳法索、马里和尼日尔三国边境地区以及联合部队行动区中央走廊的安全局势迅速恶化。5 月 1 日，袭击者袭击了尼日尔边境附近 Taylanen 和 Tindibawen 的平民营地，造成 16 人死亡。6 月 29 日，联合部队总部遭到了复合式袭击，在此期间，一个车载简易爆炸装置炸穿了营地的屏障，造成两名士兵死亡和严重的物质损失。与基地组织有关联的支持伊斯兰和穆斯林团体后来宣称对此负责。7 月 18 日，联合部队和马里武装部队的一支混合部队在布基纳法索、马里和尼日尔交界地区的因提利特附近遭到袭击。8 月 22 日，袭击者袭击并洗劫了布基纳法索北部的 Solle 警察局，杀害了一名警察。9 月 5 日，武装团体袭击了马里-尼日尔边界上 Tinipchi 村的平民营地，造成 27 人丧生。10 月 3 日，武装人员袭击了布基纳法索北部苏姆省伊纳塔的宪兵，一名警察丧生，另一名受伤。10 月 5 日，几名布基纳法索警察乘坐的车辆在马里边境附近撞到简易爆炸装置，因此丧生。

5. 在布基纳法索，在该国的北部、东部和西南部，近几个月来对安全人员和其他国家人员、国家机构和公共设施的袭击有所加剧。一个特别令人不安的事态发展是，据记录，在与尼日尔接壤的东北部，以及尼日尔的蒂拉贝里和塔瓦，暴力事件不断增加，继续处于紧急状态。在本报告所述期间，记录了前所未有的针对地方防卫和安全部队以及平民的不对称袭击。这些袭击表明，恐怖主义团体已经在国际武装部队或萨赫勒五国集团国家武装部队主要行动区以外的地区站稳了脚跟。除了在北部正在进行的类似努力之外，布基纳法索政府还在该国东部发起了反恐行动。2018 年 10 月，反对派领导人和民间社会活动分子在瓦加杜古举行示威，谴责政府无力提供安全保障。

6. 2018 年 8 月 11 日，一个以利比亚为基地的乍得反叛团体袭击了乍得北部的两个乍得军队阵地，这是 2009 年以来乍得反叛团体发动的第一次重大跨界袭击事件。这次袭击由拯救共和国军事指挥委员会实施，发生在距利比亚边境以南 35 公里处的库里布古里。叛军占领了两个阵地，乍得军方为此派出增援部队，将叛军驱回边境另一侧。

7. 2018 年 9 月 26 日，在大会第七十三届会议一般辩论期间，联合国主办了马里和萨赫勒问题高级别活动，由非洲联盟、西非国家经济共同体(西非经共体)、萨赫勒五国集团、欧洲联盟、联合国、法国和阿尔及利亚共同主持。会上，萨赫勒五国集团国家重申它们致力于尽快使联合部队投入运作，但强调缺乏可预测的资金以及设备和能力不足是造成延误的原因。捐助国代表重申支持联合部队，并敦促萨赫勒五国集团国家加快部队组建工作。9 月，凯塔总统和布基纳法索外交部长阿尔法・巴里分别在大会上发言，敦促安全理事会将联合部队置于第七章的任务授权之下，以确保持续的支持和资金。巴里部长指出，在过去三年里，仅在布基纳法索，恐怖主义就夺去了 200 多名受害者的生命，导致 520 多所学校关闭，剥夺了约 56 000 名儿童受教育的机会。

## A. 最新部署情况：军事部分

8. 2018 年 5 月 9 日，萨赫勒五国集团防务和安全委员会在瓦加杜古召开了第六届常会。萨赫勒五国集团国家防务首长对该地区日益严重的恐怖主义威胁及其对区域和国际和平与安全的影响表示关切。他们批准并通过了联合部队运作的所有框架文件和指导原则，特别是关于其行动结构的框架文件和指导原则，以及旨在建立其警察部分的具体步骤。5 月 13 日，萨赫勒五国集团各国国防部长在瓦加杜古举行会议，认可了防务和安全委员会的成果。他们还请委员会在定于 11 月在巴马科举行的下一届会议之前进行一次战略审查，分析联合部队开展行动的环境中存在的挑战。

9. 在本报告所述期间，由于缺乏稳固和强化的行动基地、能力和装备不足以及对萨赫勒五国集团国家武装部队和安全部队提出的多重重叠要求，部队部署继续放缓。然而，截至 2018 年 10 月 26 日，80%的部队部署在三个区(西区、中区和东区)。2018 年 10 月，联合部队所有各区和指挥所的权力移交已经完成。然而，鉴于缺乏重要的设备和基础设施、塞瓦雷袭击的严重性及其后果，以及任命了一名新的部队指挥官，在本报告所述期间实现全面行动能力的最后期限不得不推迟两次。新的最后期限日期仍有待确定。

10. 2018 年 5 月至 6 月，联合部队开展了四次行动。5 月 18 日至 30 日在布基纳法索 Markoye、尼日尔 Ouanzerbé和尼日尔 Inates 之间的地区开展了 Irgoka 行动。这次行动涉及联合部队指挥下的两个来自布基纳法索和尼日尔的军际分遣队，并与两国武装部队以及“新月形沙丘”行动协同。塞瓦雷的中央指挥所在位于尼亚美的战术指挥所和中区总部的支持下指挥了这次行动。6 月 13 日至 24 日，联合部队在布基纳法索、马里和尼日尔三国交界地区开展了古尔马行动，这三个国家各有两个军际营参加了行动，目的是破坏恐怖主义和犯罪团伙的供应链，安抚生活在这一地区的民众。7 月 1 日至 12 日，联合部队在东区沿乍得和尼日尔之间的北部边界开展了 Odossou 行动，并同时在西区开展了 El Emel 行动。临时设在恩贾梅纳的东区指挥所以及来自尼日尔和乍得的两个军际营，为 Odossou 行动提供了援助。El Emel 行动由两个毛里塔尼亚营执行，目的是消灭存在于从毛里塔尼亚巴西库努南部延伸到马里楠帕拉北部的地区内的恐怖主义武装团体。

11. 2018 年 6 月 29 日对塞瓦雷联合部队总部的袭击对其房地造成严重破坏。信息和通信室被毁，敏感文件和档案受损。与萨赫勒五国集团各国陆军指挥部的战术联络和协调因而中断。此后，联合部队指挥部的工作人员分散在塞瓦雷和巴马科之间，这对规划和沟通能力产生了严重影响。因此，在领导层更迭后，联合部队的行动暂时停止，预计将于 12 月恢复。9 月 22 日，在凯塔总统宣誓就职仪式期间，萨赫勒五国集团各国元首决定暂时将联合部队总部迁至巴马科。袭击发生后，欧洲联盟和联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)立即提供了紧急信息和通信材料。

12. 2018 年 10 月 25 日，防务和安全委员会在尼亚美召开特别会议，决定将联合部队总部永久迁至巴马科，并请马里当局确定一个合适的地点。一俟联合部队总部的位置得到确认，欧洲联盟就通过其承包商“法国专长”为其重建提供支持。

13. 2018 年 7 月 12 日，毛里塔尼亚的哈内纳•乌尔德•西迪准将被任命为联合部队指挥官，接替自 2017 年 6 月以来一直担任这一职务的马里的迪迪埃•达科准将。9 月 4 日，主管维持和平行动副秘书长在访问马里期间与我的马里问题特别代表一道会见了新任指挥官和萨赫勒五国集团常务秘书。指挥官表示，他打算对每个营进行全面视察，以确保它们遵守依据行动的战略概念规定的标准，并进一步确定和澄清各指挥所的需求性质和范围。

14. 在联合部队总部遭受恐怖袭击后，建造和加强联合部队的行动基地以保护人员、武器、弹药、设备和供应品已成为一个更加紧迫的目标。联合部队正在制定一项新的优先计划来建造和加固其营地，其中大多数营地的运行条件岌岌可危。联合部队指挥官在 2018 年 9 月 26 日马里和萨赫勒问题高级别活动上的发言中估计，联合部队 14 个营地的建造和加固费用约为 8 000 万欧元。

15. 2018 年 8 月 11 日，以利比亚为基地的乍得反叛团体袭击了该国北部的两个乍得军队阵地，乍得随后决定将目前位于恩贾梅纳的联合部队东区总部和东区乍得营永久迁至靠近该国北部边境的武尔。新月形沙丘行动部队宣布将支持重新部署该营，而欧洲联盟则表示将为东区新总部的建设提供资金。

16. 联合部队继续面临重要的训练、能力和装备短缺。缺乏个人防护设备和装甲车、简易爆炸装置的威胁，以及不存在将燃料和口粮从马里稳定团基地运送到联合部队指挥所的后勤供应链，这些都是重大挑战，推迟了联合部队恢复行动。

17. 应联合部队的支助请求，联合国地雷行动处制定了一个项目提案，为所有萨赫勒五国集团国家提供能力建设，以管理爆炸危险造成的不对称威胁。2018 年 7 月中旬，常设秘书和联合部队指挥官在努瓦克肖特重申，他们赞同拟议项目，认为这是联合部队启动入运作的先决条件。随后，该提案于 9 月 11 日提交给了欧洲联盟协调中心，并将提交给 11 月在巴马科举行的下一次防务和安全委员会会议，供最后核准。

18. 10 月 23 日至 26 日，欧洲联盟马里培训团和阿利翁•布隆丹•贝伊维持和平学校在巴马科为轮调之前的即将上任和离任的三个指挥所负责人以及部署到联合部队总部的参谋和顾问举办了一次高级别讲习班。与会者听取了关于联合部队行动和安全环境及其活动的法律框架的简报。研讨会还提供了一个让军官们在轮调前交流经验的宝贵机会。

## B. 最新部署情况：警察和文职部分

19. 2018 年 5 月 9 日，防务和安全委员会核可了警务顾问的职权范围，警察顾问在联合部队总部任职并负责对警察部门进行全面协调。防务和安全委员会还核可了专门调查单位和军事警察旅与国家安全和司法框架整合与协作的组织原则。8 月 7 日任命了毛里塔尼亚国籍的阿卜杜拉希•西迪•阿里为新任警察顾问。

20. 应防务和安全委员会的请求，并在联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)的支持下，向萨赫勒五国集团国家派出了评估团。评估团由尼日尔国家警察总监率队，成员包括尼日尔警察和宪兵的代表、包括新警务顾问在内的

 

联合部队代表、萨赫勒五国集团常设秘书处的代表，以及来自欧洲联盟共同安全与防务政策尼日尔特派团、国际刑事警察组织(国际刑警组织)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和毒品和犯罪问题办公室等单位的专家。访问团于2018 年 7 月 30 和 31 日访问了尼亚美，8 月 1 和 2 日访问了瓦加杜古，8 月 15 和16 日访问了恩贾梅纳，9 月 13 和 14 日访问了巴马科，10 月 10 日和 11 日访问了努瓦克肖特。这些访问团的目标是通过与最高相关国家当局举行提高认识会议和讨论具体的培训和设备需求，为警察部门在国家一级的运作调动支持。代表团会见了内政部长、国防部长、司法部长和主管萨赫勒五国相关问题的职能部委，并与相关国家当局，包括警察、宪兵和司法系统的代表进行了技术讨论。

21. 评估团访问后，尼日尔政府作为中区警察部门的一部分在 Bankilaré成立了一个调查股，作为尼日尔打击恐怖主义和跨国有组织犯罪中央事务处的一个分支机构，并于 2018 年 9 月部署了 15 名司法警察。此外，持续中的侦察团正在准备在东区的尼日尔马达马设立第二个调查股。在布基纳法索，9 月签署了一项法令，成立了一个特别调查队，负责调查恐怖主义和有组织犯罪。乍得政府签署了一项法令，为警察部门设立了专门调查股，并指定 60 多名警官加入该股并接受培训。该股将在东区的武尔设立一个分支机构。在马里，专门司法单位打算设立分支机构，作为警察部门的调查股。毛里塔尼亚政府计划向调查股分配来自专门反恐和药物管制部门的 20 名执法官员，该股将设在联合部队西区指挥所附近。

22. 评估结束后，评估团成员建议利用萨赫勒五国集团安全合作平台和萨赫勒司法平台等现有工具和机制，加强执法和司法当局之间的合作。他们还建议布基纳法索和毛里塔尼亚签署乍得、马里和尼日尔已于 2017 年 5 月签署的司法合作协定，该协定旨在加强三国之间的边境管制并加强在打击跨国有组织犯罪方面的合作。

23. 2018 年 7 月 23 日，国际刑警组织在法国里昂总部与萨赫勒五国集团国家的警察首长举行了一次会议。讨论集中在国际刑警组织可以向联合部队提供援助的三个关键领域，即：(a) 建立信息共享框架；(b) 确保联合部队行动和调查产生的相关犯罪信息能够被反复核对并记录在国际刑警组织的全球数据库中；(c) 为数据分析提供专业和业务支助。国际刑警组织和萨赫勒五国集团国家同意继续加强它们在上述三个领域的战略伙伴关系和对话。

24. 2018 年 9 月 17 日至 21 日，萨赫勒安全学院和欧洲联盟共同安全与防务政策马里特派团举办了一次讲习班，与会者包括来自萨赫勒五国集团国家的司法、军事和宪兵代表，目的是界定将编入联合部队各营的军事警察的角色和责任。与会者建议为联合部队中的军事警察团制定联合指导和专门培训。

## C. 常设秘书处

25. 萨赫勒五国集团继续努力重组其秘书处，以满足其业务需求，包括与联合部队行动、伙伴关系日益加强以及发展方面，特别是与落实优先投资计划有关的发展方面的需求。根据部长会议的指示，常设秘书处目前正在进行组织审计，以根据其工作量的要求确定新的人员配置职位的职责。作为一项临时措施，常设秘书

处得到了欧洲联盟以及包括毒品和犯罪问题办公室、联合国粮食及农业组织、世界粮食计划署、联合国开发计划署(开发署)和马里稳定团在内的联合国系统若干实体的人员配置支持。乍得向常设秘书处安全和防卫局部署了一名军官。布基纳法索、马里和尼日尔已提名财务、审计和采购干事，不久便将这些人员部署到岗。

## 三. 人权和国际人道主义法合规框架

26. 安全理事会第 2391(2017)号决议着重指出，联合部队开展的所有行动都必须完全符合国际法，包括适用的国际人道主义法、国际人权法和国际难民法。安理会促请萨赫勒五国集团国家制定“强有力的合规框架”，以防止、调查、处理并公开报告侵犯人权和违反国际人权法行为。在本报告所述期间，人权高专办、马里稳定团和联合部队继续努力制定这一框架，2018 年 5 月 7 日和 8 日在巴马科举行的一个高级别讲习班上启动了这一框架。该框架包括预防、减轻和处理侵犯人权行为的若干机制和措施，是将人权纳入新的和平与安全架构的一种开拓性做法。其目标是确保在应对新型暴力和冲突，包括恐怖主义的安全对策中充分考虑人权问题。这些措施涉及挑选和筛选部队的标准、培训部队和指挥官、制定理论和标准作业程序，包括逮捕和拘留的理论和标准作业程序以及加强对侵权行为的应对。

27. 人权高专办的一个技术咨询小组和马里稳定团的儿童保护干事于 2018 年 5 月被部署到塞瓦雷，以支持联合部队的领导层执行合规框架。该小组与直接或间接为建立合规框架做出贡献的所有技术行为体密切合作，这些行为体包括马里稳定团、毒品和犯罪问题办公室、保护冲突中平民组织、红十字国际委员会(红十字委员会)、欧洲联盟马里培训特派团、欧洲联盟共同安全与防务政策马里特派团和“新月形沙丘”行动部队。

28. 2018 年 7 月 3 日至 5 日，联合部队在欧洲联盟马里培训特派团、人权高专办和阿利翁•布隆丹•贝耶维持和平学校的支持下，举行了一次联合部队培训计划讲习班，旨在商定联合部队军官和警察部分的优先培训目标和专门主题，以便将培训需求与运营环境相适应和匹配。培训目标还包括确定警察部门及其军事警察的下一步行动安排。

29. 2018 年 7 月至 9 月，人权高专办的一个技术咨询小组和联合部队参谋人员对萨赫勒五国集团的所有国家进行了联合访问。他们与各国的陆军总部以及区和外地部队一起，就合规框架开展了一系列提高认识和部署前活动。具体而言，这些小组审查了每个国家现有的甄选和筛选标准和程序以及相关的部署前培训系统和计划。他们还在联合部队六次行动中开展了一次平民保护方面的经验教训演习，并就将平民保护纳入军队总部以及区和外地部队行动的规划和实施进行了培训。

30. 2018 年 7 月 16 日至 27 日，联合部队 30 名指挥官在欧洲联盟马里培训特派团、欧洲联盟共同安全与防务政策马里特派团、红十字委员会、马里稳定团和人权高专办等技术伙伴的支持下，在巴马科接受了综合培训。人权高专办在培训期间侧重于提高战地指挥官对适用于联合部队的合规框架的认识。

31. 在本报告所述期间，马里稳定团调查了与联合部队行动有关的严重侵犯人权行为，同时利用其监测活动产生的信息帮助加强当局和联合部队对侵犯人权行为的应对。马里稳定团还支持马里当局调查马里武装部队成员在联合部队指挥下于 5 月 19 日在莫普提地区布雷凯西杀害 12 名平民事件，据称此举是为了报复他们的一名士兵被杀害。马里稳定团还支持联合部队对该事件进行现场调查，调查结果向国防部作了通报。6 月 7 日，国防部宣布，在联合部队进行调查后，“灰色地带”依然存在，并开始了自身对此事的调查。作为预防措施，国防部于 6 月 13 日命令将有关特遣队转移到巴马科，解除了他们的职责，并规定他们继续由军事司法系统管理。塞瓦雷的另一个军事单位取代了这支特遣队。7 月 7 日，国防部成立“特别委员会”调查此案，并指定莫普提检察官为军事检察官兼特别委员会主席。莫普提检察官开始了刑事调查。9 月 5 日，莫普提检察官请马里稳定团与特别委员会成员协助继续调查，特别是由司法调查局提供一名军事法医专家和多名国家调查员。检察官随后前往布雷凯西进行进一步调查，包括法医研究。特别委员会目前正在起草结论，并将根据技术安排的规定向国防部长和联合国通报该结论。

32. 2018 年 10 月 20 日，身份不明的武装人员在距离布基纳法索边境附近布雷凯西市场约 200 米处袭击了一辆载有马里联合部队成员的马里武装部队车辆，炸死 1 名士兵，炸伤若干人。10 月 28 日和 11 月 1 日，马里稳定团人权干事访问了一个由 14 人组成的小组，这些人因对事件进行刑事调查而被捕并被转移到巴马科。人权干事将继续监测调查情况。

## 四. 问题与挑战

33. 如前所述，虽然萨赫勒五国集团国家和一些捐助方都在继续努力使联合部队能迅速开始运作，但部队和警察部分的全面部署和完备继续因培训和能力严重不足、缺乏强化和安全的行动基地以及资金不足而放缓。萨赫勒五国集团的国家安全部队仍然捉襟见肘，因为他们需应对多重重叠的安全威胁，同时还需开展国内军事和安全行动。与此同时，在向马里稳定团派遣 40%的部队的同时，国家安全部队也参与了多项联合举措，如跨境合作联合军事伙伴关系，该伙伴关系自 2015 年以来一直是萨赫勒五国集团国家和“新月形沙丘”行动部队、乍得-苏丹联合部队、新成立的“四国集团”(见下文第 58 段)和打击博科-哈拉姆多国联合工作队之间边境联合行动的框架。

34. 考虑到上述情况，特别是该区域各国之间的多项联合边界倡议，有必要澄清和进一步拟订联合部队的总体作战构想。目前为使联合部队能开始运作的各项努力侧重于第一阶段，即可以在三个区开展联合边境行动。然而，这些行动在联合部队设立之前就已经开始了。此外，鉴于恐怖主义武装团体的流动性加大，复杂性增强，从长远来看，建立一个更灵活、更先进的指挥所网络，配备全面的预警机制，而不是需要大量基础设施投资和资金的静态基地，可能更可取。此外，与第一阶段有关的几个方面，如紧追权，特别是在武装部队可能在同一地区同时在国家和联合部队指挥下行动的情况下，最好在联合部队恢复行动之前予以澄清。总体作战构想设想最终过渡到第二阶段，届时将联合部队转变为统一指挥下的区

域反恐旅。但总体作战构想没有提供更多细节，说明这支部队的区域和战术范围。此外，鉴于地域辽阔，萨赫勒五国集团国家面临的安全挑战不同，而且并非所有这些挑战都与恐怖主义相关，进一步制订和澄清总体作战构想仍然是当务之急。萨赫勒五国集团国家需要目标一致，并制定共同愿景来确定联合部队的最终状态，这反过来也将增强捐助方的信心。

35. 最后但同样重要的一点是，联合部队仍然缺乏一个使国家元首或部长级的政治决定能够更有效地转化为战术和行动指令的总体体制框架。国家元首峰会、防务和安全委员会、防卫和安保局和联合部队司令部之间的作用和责任并未总是得到明确界定。还将根据安全理事会第 2391(2017)号决议的要求，在技术和政治层面为联合部队设立一个支助小组，作为与国家、区域和国际伙伴交流和协调的平台。

# 五. 国际社会对萨赫勒五国集团联合部队的支持

## A. 多边支持

36. 在 2018 年 2 月 23 日在布鲁塞尔举行的萨赫勒问题国际高级别会议上，欧洲联盟及其成员国和其他国家承诺为支持联合部队提供 8 800 万欧元，加上以往的捐助，使迄今收到的全部认捐总额达到约为 4.15555 亿欧元。在本报告所述期间，联合部队在装甲车和个人防护设备方面表示的几乎所有需求都得到了捐助方的认捐。此外，若干采购过程已经开始，第一批设备已经交付。欧洲联盟协调中心正在监督这些努力，使需求与认捐款相匹配。关于加强基础设施，承包商“法国专长”提交了一份关于加强西区总部和重建联合部队总部的提案。目前正在探讨加强东区总部和新的联合部队总部的各种方案。下表概述了收到的认捐及其拨付情况。在认捐总额中，45.9%的认捐(大约 1.9076 亿欧元)要么已经拨付，要么已经拨付用于正在进行中的相关采购过程。另外 6.1%的认捐(约 2 530 万欧元)已经指定用于不久将开始的采购过程。认捐的余下的 1.9949 亿欧元认捐仍未指定用途。

### 为支持联合部队认捐的资金状况

(百万欧元)

| 组织/国家 | 已拨付 | 拨付中 | 申请已提交并已得到核准 | 报价已最后确定 | 认捐已收到 | 共计 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 萨赫勒五国集团 | | | 50.00 | | | 50.00 |
| 欧洲联盟 | 7.94 | 1.50 | 63.97 | 11.60 | | 85.01 |
| 欧洲联盟国家 | 7.97 | 20.08 | 26.70 | 1.10 | 1.03 | 56.88 |
| 非欧洲联盟国家 | | | 12.60 | 12.60 | 198.46 | 223.66 |
| **共计** | 15.91 | 21.58 | 153.27 | 25.30 | 199.49 | 415.55 |

37. 在非洲和平融资机制框架内，欧洲联盟自联合部队成立以来便一直支持该部队的运作，通过承包商“法国专长”为服务、基础设施和设备初步捐款 5 000 万欧元。在萨赫勒问题国际高级别会议上，欧洲联盟将其捐款总额增加到 1 亿欧元，为承包商“法国专长”追加 2 500 万欧元，欧洲联盟据此扩大覆盖范围，包括为马里稳定团向联合部队提供的业务和后勤支持(1 000 万欧元)、支持人权高专办执行人权合规框架(1 000 万欧元)以及支持萨赫勒五国集团制订治理结构(500 万欧元)提供资金。

### 通过承包商“法国专长”提供支持

38. 在本报告所述期间，联合部队指挥官向承包商“法国专长”提出了 12 项提供服务、基础设施和设备请求。在这些请求中，有四项请求得到了承包商“法国专长”的确认和实施(向萨赫勒五国集团国家交付了 1 050 套个人防护装备包、向联合部队总部提供了家具以及两台发电机)。承包商“法国专长”目前正在处理为联合部队总部和区总部人员采购 30 辆汽车以及提供每日津贴的请求。根据联合部队的要求，承包商“法国专长”制定并提交了关于加强和加强毛里塔尼亚恩贝科特·阿胡阿契西区总部、反简易爆炸装置包和专业人员培训以及采购 42 辆非武装装甲运兵车的建议，并再次提交给联合部队指挥官进行最终验证。

### 人权和国际人道主义法合规框架的执行情况

39. 2018 年 6 月 20 日，欧洲联盟和人权高专办签署了一项支柱评估赠款或委托协定，据此确定了如何支付欧洲联盟 1 000 万欧元捐款以建立人权遵守框架。第一笔 500 万欧元的资金已经转给人权高专办，第一个实施阶段正在顺利进行(见上文第三节)。

### 支持制订萨赫勒五国集团的治理结构

40. 欧洲联盟正在与德国发展合作机构——德国国际合作机构——谈判一个支持萨赫勒五国集团治理结构的项目，目前谈判已进入最后阶段。该项目可能包括支持萨赫勒国防学院、萨赫勒威胁分析和预警中心、萨赫勒五国集团常设秘书处防卫和安全办公室以及萨赫勒五国集团信托基金支助委员会。

41. 正在努力在努瓦克肖特建立萨赫勒五国集团信托基金。该信托基金收到了卢旺达(500 000 美元)和西非经济货币联盟(5 亿西非法郎，约 867 000 美元)的捐款，正在将这些捐款用于设立信托基金支助委员会。为支持支助委员会的工作，已在努瓦克肖特设立一个办事处，作为萨赫勒五国集团每个国家派出的两名官员的办公场所。该信托基金还未收到萨赫勒问题高级别会议期间作出的认捐。

## B. 双边支助

42. 欧洲联盟七个成员国通过非洲和平融资机制提供了共计 1 470 万欧元的捐助：760 万欧元(来自比利时、捷克、丹麦、芬兰、荷兰和大不列颠及北爱尔兰联合王国)用于通过法国专门技术组织提供设备、服务和基础设施，剩下的 710 万欧元(来自丹麦、卢森堡、荷兰和联合王国)用于通过人权高专办实施合规框架。

43. 此外，若干国家继续向联合部队以及萨赫勒五国集团国家的武装部队和安全部队提供双边援助，为国家边境管制和反恐努力提供支助。在本报告所述期间，“新月形沙丘”行动部队协助规划和开展了联合部队进行的四项行动。法国还为联合部队提供了 1 200 万欧元用于培训和设备，并向萨赫勒五国集团常设秘书处、萨赫勒五国集团信托基金支助委员会和萨赫勒国防学院部署了三名军事顾问。法国通过其外交部，提供了捷克、丹麦、卢森堡、斯洛伐克和斯洛文尼亚的捐助，用于向联合部队提供价值 440 000 欧元的个人保护和医疗设备。2018 年 9 月 11 日，在欧洲联盟协调中心最后一次会议上，美利坚合众国宣布，除了 2017 年 10 月已经认捐的 6 000 万美元之外，再捐款 4 500 万美元。西班牙正在提供战术支援，包括每月 27.5 个飞行小时和每月 10.5 吨货物。德国正在为设备、基础设施和培训提供共约 2 800 万欧元的双边支助。

## C. 对联合国马里多层面综合稳定团的支助

44. 继 2018 年 2 月 23 日萨赫勒五国集团国家、欧洲联盟和联合国签署技术安排以及联合国和欧洲联盟签署了支柱评估赠款或委托协定(让欧洲联盟向马里稳定团支付 1 000 万欧元)之后，马里稳定团做出了向联合部队提供业务和后勤支助的一切必要安排。5 月 3 日，欧洲联盟向稳定团支付了 500 万欧元的第一笔款项。马里稳定团为联合部队制定了特派团支助计划，该计划于 6 月 29 日获得批准，根据该计划，设立了一个联合后勤联络和协调小组。稳定团与联合部队一道正在最后敲定联合年度支助计划。马里稳定团还与联合部队和欧洲联盟在巴马科主办三方协调定期会议。5 月至 6 月期间，稳定团收到了联合部队提出的 9 项支助请求，价值约 130 万美元，包括对运输、工程咨询服务、作战口粮、燃料、机油和润滑剂的支助。马里稳定团积极回应了所有请求。然而，由于上述后勤制约以及运输和储存设施方面缺乏后勤能力，大部分生命支助消耗品无法由联合部队收集，仍留在稳定团后勤基地。

45. 2018 年 5 月，马里稳定团积极回应了关于从马里莫普提空运 10 名萨赫勒五国集团人员到马里布雷凯西调查上文第 30 段所述据称侵犯人权行为的请求。联合部队继 6 月 29 日塞瓦雷中央指挥部遭到袭击后，请求稳定团提供支助以恢复其总部通信系统。作为回应，马里稳定团以租借方式提供了紧急通信和信息技术设备。

46. 2018 年 7 月，马里稳定团编制了建造和加固 5 个营地的工程和技术通用设计及工程范围，这些营地旨在接纳联合部队在布雷凯西、圭雷、纳帕拉、戈马库拉和特西特的马里营。然而，联合部队告知稳定团，联合部队不再需要加固圭雷营地的援助，而是请求提供工程支助，横向建造两个四公顷营地和两个十公顷营地，估计总费用为 1 250 万美元，并在巴马科的一个新地点恢复联合部队的中央指挥部，总费用为 1 500 万美元。9 月，与联合部队协商后，稳定团完成了特西特营地的工程范围，有待联合部队批准其余营地的设计。然而，由于捐助方未承诺支付第 2391(2017)号决议要求其向联合部队提供的一揽子支助措施，因而，马里稳定团仍缺乏开展建设工程的所需资金。虽然欧洲联盟确认应稳定团的正式请求，并征得联合部队的同意，愿意授权将提供给马里稳定团、最初被指定用于生

命支持消耗品和医疗后送的资金重新分配用于建造和加固营地，但稳定团要提供全面一揽子支助仍然缺乏约 2 750 万美元。

### D. 资金缺口和挑战

47. 虽然在支付所收到的认捐方面取得了重要进展，但约 1.9949 亿欧元(约占迄今认捐总额的一半)仍未指定用途，更不用说支付了，尽管欧洲联盟协调中心在这方面做出了显著努力。在联合部队达到初步行动能力一年后，由于采购程序冗长和繁琐，造成急需设备、特别是装甲车和个人防护设备的交付被推迟。马里稳定团继续面临约 2 750 万美元的资金缺口，这使得稳定团无法提供被授权开展的工程支助活动，并将导致联合部队运作的进一步拖延。

## 六. 支助备选方案进展情况

48. 我在关于萨赫勒五国集团联合部队的前两份报告中，提出了联合国支持萨赫勒五国集团联合部队的四个备选方案，从设立由摊款供资的联合国专门办事处到通过马里稳定团提供更有限的援助。安全理事会通过第 2391(2017)号决议后，决定采取后一种方案，即通过马里稳定团提供支助，支助限于马里领土，并依赖稳定团现有的后勤和供应链。

49. 在本报告中，我将再次敦促通过为非洲联盟驻索马里特派团设立一个类似联合国索马里支助办公室的联合国支助办公室，为联合部队制定一个更加广泛和全面的联合国支助一揽子计划。尽管各捐助方和合作伙伴做出的迅速和坚定的承诺及欧洲联盟为建立和管理协调中心所做的巨大努力值得赞扬，但如上所述的筹集可持续和可预测的资金的难题极大阻碍了联合部队规划和实施超过几个月时间跨度的行动的能力。

## 七. 与其他非安全举措相互配合

50. 联合部队的成功还要依赖一个切实消除萨赫勒地区不安全和不稳定根源的整体战略。联合部队即使达到全面作业能力后，也只能通过实施联合国萨赫勒综合战略，采取预防措施，作为更大、协调一致和综合应对措施的一部分才能取得成功。通过重新调整的联合国萨赫勒综合战略和联合国萨赫勒支助计划，联合国被动员起来发起一项连贯和全面的应对措施，确保与萨赫勒的其他举措相辅相成，并帮助加强该区域的治理、安全和发展。它们首先包括协同努力，解决该区域的治理缺陷，为此实施包容和全面的安保和司法部门改革，并要恢复和扩大国家提供基本安保和社会服务的权威。萨赫勒五国集团国家正在实施几项值得注意的举措，其中一些举措值得推广，而另一些举措继续面临与不安全相关的挑战，下文概述了这些举措的例子。实际上，这些举措都应该在联合国萨赫勒综合战略的框架下实施，以确保协同增效和相互配合。

## A. 国家层面的努力

51. 2018 年 8 月 28 日，在马里，经过三个月的紧张讨论，科罗的 34 名多贡和富拉尼社区领导人在塞瓦雷签署了一项族群间和平协议。他们承诺结束一年多来在获取自然资源问题上的族群间紧张关系，并优先使用传统机制来预防和管控争议。应马里政府的请求，亨利 • 杜南人道主义对话中心调解了关于协议的谈判。一些未被纳入该倡议的地方协会的社区领袖批评该协议缺乏包容性。然而，该协议直接所涉社区表示明确支持协议。该旗舰倡议若得到成功实施，可以作为一个范例，如果加以推广，可以作为促进马里中部社会凝聚力的更广泛的区域和解与稳定倡议的基础。人道主义对话中心和马里稳定团在莫普提大区杰内县和 Mondoro 县支持的其他社会融合举措可能确实会以科罗作为范例。马里稳定团在与主要伙伴进行广泛协商后，为支持政府的马里中部综合稳定方案，并配合人道主义对话中心的努力，制定了一项战略，通过支持调解努力、预防暴力极端主义和加强社会经济复原力来解决科罗的族群间冲突。

52. 妇女署和开发署正在塞古大区泰南库县和马西纳县实施关于社会凝聚力的建设和平基金项目。该项目旨在加强社区内外对话，提高民众对《马里和平与和解协议》的认识，并加大妇女参与和平进程的力度。开发署与布基纳法索、马里和尼日尔以及国际移民组织(移民组织)、联合国资本发展基金和联合国难民事务高级专员公署密切合作，也正在实施一个由建设和平基金资助的、在利普塔科古尔马地区促进社区安全和社会融合的项目。

53. 在布基纳法索，政府的萨赫勒紧急计划预计在三年期间对基础设施、能源和公共服务进行共计 7 亿欧元的投资。2018 年 6 月，欧洲联盟向该方案捐款 5 000 万欧元。然而，北部不断恶化的安全局势阻碍了进展。

54. 毒品和犯罪问题办公室继续支持萨赫勒五国集团国家在国内打击有组织犯罪和恐怖主义的努力。最近，在毒品和犯罪问题办公室的协助下，毛里塔尼亚通过了一项打击恐怖主义的行动计划。在布基纳法索，Ouaga II 大学制定了该区域第一个反腐败专业硕士课程，面向西非各地的学生，包含了从经济、法律和社会等方面探讨腐败问题的各种视角。该课程将从 2018 年第三季度开始。马里通过了新的 2018-2022 年打击人口贩运国家行动计划。在尼日尔，机场截获行动联合工作队在尼亚美国际机场实施监控后缉获了 2.5 吨大麻。乍得批准了《联合国反腐败公约》。

## B. 根据萨赫勒五国集团优先投资计划开展的工作

55. 2018 年 7 月 2 日，在第 31 届非洲联盟首脑会议常会期间，萨赫勒五国集团在努瓦克肖特举行了一次国家元首特别首脑会议。萨赫勒五国集团国家的所有五位国家元首及法国总统马克龙和非洲联盟委员会主席出席了特别首脑会议，会上敦促安全理事会核准授予联合部队《联合国宪章》第七章规定的任务，并加快建立萨赫勒五国集团信托基金。各位领导人还谴责 6 月 29 日对联合部队塞瓦雷总部的袭击，并决定加强部队总部的实体安保。会议还呼吁萨赫勒五国集团优先投

资计划与联合国萨赫勒支助计划协调统一，呼吁联合国萨赫勒综合战略与非洲联盟萨赫勒地区战略协调一致。

56. 作为军事干预措施与发展举措相辅相成的既定目标的一部分，萨赫勒五国集团一直推动建立伙伴关系，以加快执行优先投资计划，并将发展干预措施的重点放在最脆弱群体居住的地区。2018 年 10 月 30 日，萨赫勒五国集团部长理事会和萨赫勒联盟签署了一份执行恢复边境地区当地基础设施紧急方案的合作函。该方案包括农村社区和牧民用水项目，以及在脆弱的边境地区提高社会凝聚力、增加司法救助和加强社区安全的举措。优先投资计划的项目组合也进行了调整。该计划现涵盖 2019-2021 年期间，包括 40 个项目，价值 19 亿欧元。有 27 个基础设施相关项目，另有 13 个价值 7.6763 亿欧元的项目，涉及治理、安全和复原力等领域。这些项目中有 7 个是联合国-萨赫勒五国集团联合举措。预计将在 12 月 6 日由联合国和欧洲联盟协助在努瓦克肖特举办的捐助方协调会议上提出这一项目组合。

57. 作为加强安全部队能力和提高战备状态的部分努力，设在努瓦克肖特的萨赫勒防卫学院于 2018 年 10 月 15 日开始接纳首批军官，学院此前于 6 月 30 日为来自乍得、马里、毛里塔尼亚和尼日尔的课程教员成功举办了一次培训员培训课程。萨赫勒五国集团国家参谋长联席会议已核准该学院 2018-2019 年的业务预算。马里政府提供了一栋位于巴马科的大楼，作为萨赫勒安全学院的场地，该学院就安全相关问题为文职和安全人员提供各种短期课程，迄今已培训了来自萨赫勒五国集团国家的 366 名宪兵、治安法官、警察、公园护林员、边防警卫和文职人员。课程的主题包括与司法警察职责有关的能力建设、边境安全和培训课程设计。为贯彻落实萨赫勒五国集团国家元首会议关于建立一所警察学校的决定，乍得政府指定了一名协调人，负责与萨赫勒五国集团常设秘书处联络，以确定相关业务模式和资源调动战略。

## C. 联合国萨赫勒综合战略

58. 联合国已加大努力应对萨赫勒地区面临的多方面挑战，包括通过联合国萨赫勒综合战略开展应对工作。作为该地区实现和平与安全的长期发展议程的一部分，这些工作以强有力的复原力建设办法为基础开展。在第 31 届非洲联盟首脑会议常会期间，联合国提出了调整后的战略，并启动了联合国萨赫勒支助计划。该计划旨在通过多部门综合全面办法来处理人道主义和发展之间的关系及其与和平的联系，确保更好地协调这一领域的集体行动。该计划还旨在通过更全面、连贯和综合的办法，促进萨赫勒五国集团、非洲联盟、西非经共体、中部非洲国家经济共同体(中非经共体)、欧洲联盟、萨赫勒联盟等重要合作伙伴之间的协同增效和相辅相成作用，同时考虑到 10 个萨赫勒国家各自的政策、优先事项和需求。

59. 联合国萨赫勒支助计划的一个关键优先事项是确保萨赫勒国家发挥自主权和领导力，并加强国家机构和萨赫勒五国集团等区域机构。联合国一直积极支持萨赫勒五国集团常设秘书处。2018 年 11 月 7 日，我的萨赫勒问题特别顾问和联合国系统各实体西非地区负责人共同主持了一次讨论会，会议汇集了萨赫勒五国集团常设秘书处和就萨赫勒问题开展工作的联合国各实体的代表，目的是在 12

月份的捐助方协调会议之前，进一步加强优先投资计划与联合国萨赫勒支助计划的协调统一，使优先事项协调一致。

### D. 区域和次区域举措

60. 2018 年 5 月 31 日，乍得、利比亚、尼日尔和苏丹(“四国集团”)签署了一项联合监测和保卫相互间边境的协定，以期打击恐怖主义、非法移民、人口贩运和其他形式的跨境犯罪活动，由此建立了一个在萨赫勒五国集团地区开展行动的新军事伙伴关系。

61. 2018 年 7 月 30 日，西非经共体和中非经共体成员国国家元首和政府首脑在洛美举行了第一次首脑会议，萨赫勒五国集团、乍得湖流域委员会、联合国西非和萨赫勒办事处和联合国中部非洲区域办事处也参加了会议。各国家元首欢迎多国联合特遣部队和萨赫勒五国集团联合部队的成员国致力于打击恐怖主义，并呼吁两个经济共同体的所有成员国本着共同体间的团结精神，向在乍得湖流域和萨赫勒地区打击恐怖主义的各成员国武装部队提供物质、财政、技术和情报支持。他们还要求安全理事会将萨赫勒五国集团部队纳入《联合国宪章》第七章的框架下，为部队提供可持续的多边供资。

62. 在本报告所述期间，反恐怖主义委员会执行局与毒品和犯罪问题办公室连同非洲联盟和联合国合作伙伴，包括国际移民组织和开发署，共同支持湖乍得流域委员会根据安全理事会第 2349(2017)号决议的规定，努力制定一项次区域(涉及喀麦隆、乍得、尼日尔和尼日利亚)稳定战略。通过 2018 年 4 月 10 日至 13 日和 7 月 11 日至 19 日在恩贾梅纳举行的两个次区域会议，乍得湖流域委员会国家得以按照安理会第 2178(2014)、2349(2017)和 2396(2017)号决议的规定，即要求制定全面的起诉、恢复正常生活和重返社会战略的规定，阐明并商定处理与博科哈拉姆组织有关联者的共同办法。这些讨论的内容成为该委员会 8 月 30 日通过的乍得湖流域受“博科圣地”活动影响地区的稳定、恢复和复原力区域战略的一个支柱。目前努力的重点将是提高相关国家和区域利益攸关方对于该战略的认识，并加强多国联合特遣部队、各国军队、刑事司法和民事机构之间的必要合作，以有效执行战略。

## 八. 意见

63. 自联合部队 2017 年 4 月成立以来，已经取得了一些进展。我欢迎萨赫勒五国集团国家承诺和决心克服在使联合部队投入运作过程中所面临的诸多挑战。对联合部队总部令人发指的野蛮袭击本来可能对这一新生举措造成毁灭性打击。然而，萨赫勒五国集团国家面对逆境仍坚持不懈。即使没有所需的关键装备、基础设施和充分支持，即使人员分散在多个地点，联合部队的新领导人仍本着专业精神和决心继续开展工作。联合部队将在 2018 年 12 月恢复行动的报告令人鼓舞，这将向对手发出重要信号，表明联合部队不会放弃。

64. 但是，尽管取得了进展，仍有许多工作要做，需要克服多方面的复杂障碍。我敦促萨赫勒五国集团国家加快努力，部署所有尚未部署的部队，全面建立警察

部分。同样，萨赫勒五国集团国家需要加紧努力，确定联合部队行动的战略概念。阐明所期望的联合部队结束状态不仅有助于展示目标的统一性，还将增强捐助方对这一重要举措的信心。我还敦促捐助方加快部署所需装备的程序。缺乏装甲车和保护装备尤其妨碍联合部队的行动能力。

65. 联合部队高层指挥人员决心执行合规框架，萨赫勒五国集团国家就此作出承诺，令人感到鼓舞。我赞扬迄今为止所作的努力，呼吁联合部队指挥官及其参谋人员继续开展目前已采取的积极步骤。联合部队持续执行合规框架将有助于防止侵犯人权行为和解决冲突的驱动因素。事实上，尊重人权和国际人道主义法将是联合部队取得成功的一个重要决定因素。

66. 我高兴地注意到，已开展各种努力，让联合部队警察部分投入运作，参与打击恐怖主义和跨国有组织犯罪的行动。警察部分在联合部队执行合规框架和调查联合部队成员侵犯人权的指控方面发挥着不可或缺的作用。

67. 我对萨赫勒地区多方面日益复杂的挑战仍深感关切。不安全局势和恐怖主义蔓延到该地区其他地点，包括布基纳法索东部，尤其令人担忧。反叛分子在乍得东部的袭击活动表明，边境正变得更加易于渗透，当地广阔而恶劣的地形构成严重挑战。恐怖主义是人类在可预见的未来将要努力打击的祸害。恐怖主义继续对生命和生计带来破坏性影响，让整个社区不仅得不到基本社会服务，还丧失长期的机会和前景。我们国际社会的对策必须像所面临的威胁一样灵活、多面。萨赫勒国家将需要所有区域和国际伙伴的支持，以确保不断扩大的恐怖主义威胁得到紧急关注，包括通过提供发展援助，消除贫穷和绝望情绪在为恐怖主义提供沃土方面的影响。

68. 在联合部队加强打击恐怖主义的行动过程中，赢得相关民众的民意和民心至关重要。采取安全措施应对暴力极端主义和恐怖主义至关重要，但必须同时开展发展方案和民事力量建设活动，包括在人权、性别平等和发展等领域。

69. 联合部队需要更广泛的政治和体制框架支持，这样的框架能够指导部队的行动，确保与更广泛的区域战略保持一致，同时有助于把战略决定转化为行动和战术措施。建立一个联合部队支助小组将有助于巩固联合部队的体制框架，通过努瓦克肖特进程等渠道加强支助小组和非洲联盟之间的联系，确保其成为非洲和平与安全架构的一个组成部分，我在此前关于这一问题的两份报告中曾呼吁紧急设立该小组。事实上，根据我的“以行动促维和”倡议，加强伙伴关系和加强非洲联盟的作用将有助于与多国联合特遣部队等区域举措更好地协调和分享信息。我鼓励安全理事会成员在即将举行的关于非洲主导的和平行动的辩论期间讨论这一问题。

70. 我称赞欧洲联盟在管理协调中心方面的领导作用，并赞扬所有相关利益攸关方的合作意愿。我完全欢迎欧洲联盟表示打算在萨赫勒五国集团建立接收和容纳能力后，将协调中心迁往该集团在努瓦克肖特的办公场所。我还要深切感谢所有向联合部队提供慷慨捐助的捐助方，以及我的马里问题特别代表穆罕默德•萨利赫•阿纳迪夫和马里稳定团的同事们，感谢他们坚定不移地支持五国集团萨赫勒

联合部队。然而，由于缺乏足够的资金，特别是用于马里稳定团工程支援的资金，稳定团向联合部队提供援助的能力受到限制，这也突显出现有支助模式的局限性。我敦促捐助方和国际社会挺身而出，为马里稳定团提供迫切需要的资金。我还呼吁已经认捐但尚未指定捐款用途的捐助方，使捐款与现有需求相匹配并尽快支付认捐的资金。

71. 鉴于到目前为止在作出必要认捐并及时支付认捐的资金方面遇到挑战，从而对实地提供支助造成影响，我深信必须重新审议现行的支助措施和供资机制。在联合部队全面投入运作后，向联合部队提供援助的一个备选办法可能是，扩大萨赫勒五国集团国家、欧洲联盟和联合国之间三方技术安排的地理范围和提供支助的范围。

72. 但是，如我以前的报告所述，我仍然深信，只有通过摊款供资的独立于马里稳定团的联合国支助办事处，才能为支助联合部队提供可预测和可持续的资金，进行更长期的规划，并巩固这一重要举措。我再次呼吁安全理事会成员在授权给联合部队时更加雄心勃勃，并赞同该地区领导人的呼吁，即授予联合部队《联合国宪章》第七章规定的任务。我谨回顾，这样的授权并不能保证通过摊款自动提供资金，但将为联合部队进一步提供这一重要举措应有的政治合法性。

73. 该地区国家治理不力和有所疏忽，发展不足，存在社会排斥和不平等现象，而气候变化和人口增长使情况进一步恶化，这些仍是造成不稳定的核心原因。考虑到危机的根源之一是由于人们认为遭受排斥和不公正的待遇，仅靠军事解决办法不足以创造持久和平与稳定。因此，马里和平进程取得成功结果仍是该地区稳定工作的基石。如果国际社会不充分致力于解决冲突的根源并支持马里北部和中部地区的恢复与发展，和平与安全仍将难以实现。如联合国萨赫勒综合战略和联合国萨赫勒支助计划所述，还必须在马里和其他萨赫勒国家提供更多基本服务和就业机会，才能减少对人道主义援助的依赖。

74. 我们必须加强安全行动与发展行动之间的联系，以确保萨赫勒地区的长期稳定。为此需要统一目标和提供充足资源。联合国萨赫勒综合战略及联合国萨赫勒支助计划为加强该地区的治理、安全和发展提供了一个综合框架。我将继续发挥斡旋职能，包括通过我的西非问题特别代表和我的萨赫勒问题特别顾问进行斡旋，他们的任务是带头执行综合战略和支助计划，确保联合国在该地区持续提供支持。